



SARAH CHRISS JOSINO MENDES

ANÁLISE ADMINISTRATIVA:
LICITAÇÃO – FASE INTERNA E EXTERNA - E CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS NA GERÊNCIA DE PROCESSAMENTOS DE
AUTOS DE INFRAÇÃO

Planaltina-DF

2013



SARAH CHRISS JOSINO MENDES

ANÁLISE ADMINISTRATIVA:
LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA GERÊNCIA DE
PROCESSAMENTOS DE AUTOS DE INFRAÇÃO

Relatório final de Estágio Supervisionado
Obrigatório do Curso de Gestão do Agronegócio
da Faculdade UnB de Planaltina para obtenção do
diploma de graduação sob orientação do
professor Dr. Jonilto Costa Sousa.

Supervisora no Estágio: Priscila de Andrade
Pereira

Aos meus pais, referências de sabedoria e de perseverança e que, mesmo errantes, permitiram que eu concluísse aquilo que já estava previsto.

Agir, eis a inteligência verdadeira. Serei o que quiser. Mas tenho que querer o que for. O êxito está em ter êxito, e não em ter condições de êxito. Condições de palácio tem qualquer terra larga, mas onde estará o palácio se não o fizerem ali?

Fernando Pessoa

Agradeço por Aquele que é a razão, a esperança e a motivação da minha graduação. Deus, princípio, meio e fim de todas as coisas na minha existência. Agradeço, uma vez mais, aos meus pais, Antonio Carlos e Maria Juvani, que sempre estão comigo e que me amam incondicionalmente. Agradeço igualmente o Luiz Fernando e à Ada Nunes, amigos de outrora, pela criteriosa revisão e pelos incentivos sempre pertinentes. Agradeço, ainda, por aqueles que, de alguma forma, participaram da finalização da minha graduação, especialmente a minha querida chefe, Priscila de Andrade, porto de paciência e motivação.

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AI	Autos de Infração
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
COAUT	Coordenação de Processamento de Autos de Infração
DENATRAN	Departamento Nacional de Trânsito
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DOE	Diário Oficial do Estado
DOU	Diário Oficial da União
GEAUT	Gerência Especial de Processamento de Autos de Infração e Apoio às JARI
GEFIN	Gerência de Finanças
GEINT	Gerência de Inteligência e Planejamento da Fiscalização
JARI	Juntas Administrativas de Recursos de Infrações
LRF	Lei da Responsabilidade Fiscal
PROAUT	Processamento de Autos de Infração
RNTRC	Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas
TCU	Tribunal de Contas da União
TRIC	Transporte Rodoviário Internacional de Cargas
TRIP	Transporte Rodoviário Internacional de Passageiro

LISTA DE QUADROS, TABELAS E FIGURAS

Figura 1	Fluxograma do regimento interno ANTT
Figura 2	Unidades Regionais
Figura 3	Organograma ANTT.
Figura 4	Fluxograma de Processamento de Autos de Infração
Figura 5	Fluxograma de Apoio - Arquivo
Figura 6	Fluxograma de Processamento de Autos de Infração
Figura 7	Fluxograma de Apoio - Digitalização
Figura 8	Fluxograma da Fase Interna
Figura 9	Fluxograma da Fase Externa
Quadro 1	Competências ANTT.
Quadro 2	Estrutura Administrativa.
Quadro 3	Comparativo Processo vrs. Lei (Fase interna)
Quadro 4	Comparativo Processo vrs. Lei (Fase externa)
Quadro 5	Descrição da fase interna
Quadro 6	Descrição da fase externa
Tabela 1	Mandatos dos diretores da ANTT

RESUMO

O presente trabalho abordou o tema de processos licitatório na Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT que é regulamentada pela Lei nº 10.233, de 05 de Junho de 2001, especialmente na Gerência de Autos de Infração - GEAUT. O estudo baseia-se no conceito de que a autarquia estudada é de caráter público, sendo assim, apresenta especificidades na gestão de seus serviços. Devido a isso, faz-se necessário levantar teoricamente os aspectos sobre sistematização da fiscalização de contratos e realizar, para auxílio do fiscal da autarquia, o passo-a-passo das fases partindo da licitação até a gestão de fiscalização contratual, tendo em vista que o assunto traz pontos que precisam ser estruturados, tendo como objetivo geral identificar as fases dos processos licitatórios na GEAUT, vinculada a ANTT, por meio de análise administrativa. O estudo traz por base a Lei nº 8.666 de 21 de Junho de 1993 e o levantamento bibliográfico e documental dos autores incluindo a observação do pesquisador para a realização da descrição dos processos licitatórios e elaboração de fluxograma, onde foi encontrado defasagens na fase interna, inicial do processo.

Palavras-chave: licitação, contratos administrativos, sistematização, autarquia reguladora de transportes terrestres, lei nº 8.666/93.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS.....	6
LISTA DE QUADROS, TABELAS E FIGURAS	7
RESUMO.....	8
1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Objetivos.....	12
1.1.1 Objetivo Geral	12
1.1.2 Objetivos Específicos	12
1.1.3 Justificativa.....	12
2 DESCRIÇÃO DA EMPRESA.....	13
2.1 Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT.....	13
2.2 Diretoria.....	15
2.3 Unidade Regionais.....	16
2.4 GEAUT.....	17
3 REFERENCIAL TEÓRICO	21
3.1 Organização.....	21
3.1 Visão sistêmica.....	22
3.2 Administração pública e as agências reguladoras	23
3.3 Licitação E Fiscalização na administração pública	24
3.1 Fases da licitação	25
3.1.1 Fase Interna (Ou Preparatória)	28
3.1.2 Fase Externa (Ou Executória).....	29
3.2 Contratos de terceirização	30
3.3 Análise administrativa	31
4 METODOLOGIA.....	33

5 ANÁLISE	35
5.1 Mapeamento dos grupos de trabalho	35
5.2 Descrição das fases licitatórias.....	39
5.3 Fluxogramas das fases licitatórias	46
5.4 Falhas nas fases do processo licitatório na GEAUT.....	48
6 CONCLUSÃO.....	49
7 REFERÊNCIAS	50

1 INTRODUÇÃO

Entende-se que a administração pública nasceu com o objetivo de atuar para o interesse do bem comum, necessitando de mecanismos de controle para realizar com eficácia e eficiência seu objetivo. Partindo desse conceito, o trabalho da administração pública é caracterizado como complexo e por muitas vezes necessita da mão de obra terceirizada que é utilizada para suprir a necessidade ou lacunas do seu serviço. Porém, essa terceirização não ocorre sem a orientação da Lei 8.666/93, que dirige o processo licitatório e suas características.

Conforme o Art. 2, parágrafo único, que descreve a licitação para a administração pública como:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada. (BRASIL, 1993)

Ou seja, para a aquisição de serviços, a administração pública necessita terceirizar conforme o processo licitatório, que é regulamentado pela lei citada e que segue aos princípios básicos do serviço público: impessoalidade; moralidade; probidade administrativa; publicidade; razoabilidade; economicidade; procedimento formal e legalidade.

Diante do caráter específico e burocrático que é o processo licitatório, as organizações precisam dominar suas fases e saber desenvolver com objetividade o objeto de sua contratação. Por isso, o sucesso do serviço se dá diante do planejamento consistente que antecede o processo licitatório e da fiscalização que perdura até a finalização do contrato.

Por conseguinte, a questão problema da pesquisa é entender: **como ocorrem as fases licitatórias (fase interna e fase externa) na GEAUT, vinculada a ANTT?**

Diante da observação do tema e do levantamento bibliográfico e documental, do qual a pesquisa se baseia, percebe-se a necessidade de destrinchar as fases do processo licitatório e elaborar fluxograma, que demonstra o desenvolvimento do processo, identificando os possíveis pontos de entrave e indicando as soluções a serem empregadas.

Abaixo, se caracteriza o objetivo geral, específico e a justificativa (relevância do trabalho) para a administração pública e para a GEAUT.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo Geral

Identificar as fases dos processos licitatórios na GEAUT, vinculada a ANTT, por meio de análise administrativa.

1.1.2 Objetivos Específicos

- Descrever as fases do processo licitatório de terceirização;
- Elaborar fluxograma para cada fase licitatória; e
- Evidenciar as falhas nas fases do processo licitatório na GEAUT.

1.1.3 Justificativa

Diante da dificuldade de identificação das fases dos processos de licitação, fiscalização e controle dos contratos administrativos na GEAUT, o trabalho presente tem como relevância sanar os problemas futuros pertinentes a esses temas, caracterizando-o e mapeando-o, para que, com o entendimento sistemático do processo, a GEAUT possa se capacitar.

A necessidade de esclarecer e entender sistematicamente os processos licitatórios e contratuais administrativos e aprofundar o estudo sobre o tema, principalmente na administração pública, cria-se a importância deste estudo para a autarquia reguladora de transporte terrestre e, portanto para a Gerência de especial Processamento de Autos de Infração e apoio as JARI - GEAUT, que diretamente recebe a mão de obra terceirizada.

2 DESCRIÇÃO DA EMPRESA

2.1 AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

As Agências Reguladoras Brasileiras são autarquias criadas para regular e fiscalizar a prestação de serviços públicos praticados pela iniciativa privada, criadas a partir da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre a gestão de recursos humanos das agências reguladoras. A ANTT, objeto de pesquisa, fundada pela Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001 que reestrutura os transportes aquaviário e terrestre, tem como objetivo criar normas e sanções sobre o transporte, no que abrange os territórios nacionais e internacionais. Dentre outras, a ANTT absorveu as competências relativa a concessões do extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER.

A ANTT tem por missão: “Assegurar aos usuários adequada prestação de serviços de transporte terrestre e exploração de infraestrutura rodoviária e ferroviária outorgada”. Conforme o Quadro 1, a missão tem por competências:

Concessão	Ferrovias, rodovias e transporte ferroviário associado à exploração da infraestrutura.
Permissão	Transporte coletivo regular de passageiros pelos meios rodoviário e ferroviário não associados à exploração da infraestrutura.
Autorização	Transporte de passageiros por empresa de turismo e sob regime de fretamento, transporte internacional de cargas, transporte multimodal e terminais.

Quadro 1 – Competências ANTT.

Fonte: Planejamento ANTT (elaborado pelo autor)

A Agência, conforme a Resolução Nº 3.000, de 28 de Janeiro de 2009 e alterações que prova o regimento interno e a estrutura organizacional da ANTT, que identifica como estrutura administrativa quatro vertentes, demonstrado pelo Quadro 2:

Diretoria Colegiada	1 - Diretor Geral; 5 - Diretores auxiliares.
Apoio	6 - Órgãos de Assessoramento e Apoio à Diretoria; 1 - Superintendência Executiva.
Superintendências	7 - Superintendências de Processos Organizacionais
Unidades Organizacionais	9 - Ur's: RJ, SP, MG, RS, CE, MA, BH, PE, CN.

Quadro 2 – Estrutura Administrativa.

Fonte: Planejamento ANTT (elaborado pelo autor)

A sede atua como centro principal das tarefas e seu planejamento estratégico pode ser encontrado no endereço eletrônico oficial: <http://gesantt.antt.gov.br>, o qual disponibiliza para a sociedade o acompanhamento da gestão estratégica da ANTT.

A ANTT sede localiza-se em Brasília, capital, tendo como endereço o Setor de Clubes Esportivos Sul – SCES, lote 10, trecho 03, Projeto Orla Polo 8 – Brasília – DF, CEP: 70200-003, CNPJ: 04.898.488/0001-77, e o telefone para contato é: 166, Email: ouvidoria@antt.gov.br.

O organograma completo se encontra no anexo 1, ao final do trabalho. A GEAUT, objeto de pesquisa, localiza-se na superintendência de fiscalização.

A maioria das informações, a seguir, dadas à sociedade nas áreas de Transporte de Passageiros: autorizações de viagem; consulta a empresas e linhas; requerimentos de fretamento contínuo e eventual; transporte rodoviário de cargas - RNTRC, transporte rodoviário internacional; transporte ferroviário; canal para usuários, simuladores tarifários, estão disponíveis no portal da ANTT: www.antt.gov.br.

2.2 DIRETORIA

Conforme o disposto no Art. 53 da Lei nº 10.233, que cria a Agência Nacional de Transportes Terrestres constitui a Diretoria com um Diretor-Geral e cinco Diretores auxiliares, nomeados. Os membros da Diretoria cumprem mandatos de quatro anos, não sendo coincidentes, mas podendo ser admitida a recondução.

As decisões para a Agência são tomadas pelo voto absoluto dos membros, sendo o Diretor sorteado o relator da matéria, que será o primeiro a proferir voto, cabendo ao Diretor-Geral o voto de qualidade em caso de empate.

Na ANTT, a Diretoria delibera os temas em forma de colegiado, não havendo subordinação de áreas específicas a cada Diretor. As matérias são submetidas ao Diretor por sorteio.

Abaixo o histórico dos últimos diretores da Agência. A Tabela 1 foi atualizada no ano de 2011, por isso alguns dados estão desatualizados, porém o diretor-geral em exercício da ANTT é Jorge Luiz Macedo Bastos, conforme demonstra a tabela 1.

Tabela 1 - Mandatos dos diretores da ANTT

NOME	ATO DE NOMEAÇÃO		MANDATO	
	Decretos S/N	Publicação	POSSE	TÉRMINO
BERNARDO JOSÉ FIGUEIREDO GONÇALVES DE OLIVEIRA	Decret. de 14/07/08	15/07/2008	15/07/2008	18/02/2012
MARIO RODRIGUES JÚNIOR	Decret. de 14/07/08	15/07/2008	15/07/2008	18/02/2012
IVO BORGES DE LIMA	Decret. de 20/05/2009	21/05/2009	21/05/2009	18/02/2013
JORGE LUIZ MACEDO BASTOS	Decreto de 26/08/2010	27/08/2010	02/09/2010	18/02/2014
VAGO				

Fonte: Estrutura Organizacional ANTT, Bernardo Figueiredo – Diretor-Geral.

Conforme o regimento interno da agência, seu fluxograma de trabalho está dividido entre pessoas, aprendizado e conhecimento; processos internos; clientes e sociedade. No mesmo fluxograma estão integrados a sua missão e competências descritas no quadro 1, tais itens sendo fonte das decisões da autarquia e destroncamento das suas tarefas base.

Encontra-se um detalhamento em fluxograma de como a ANTT elabora suas funções e garante que seus objetivos sejam atingidos, conforme seu regimento interno e o seguimento da lei de sua criação, tal Lei 10.233, de 05 de Junho de 2001.

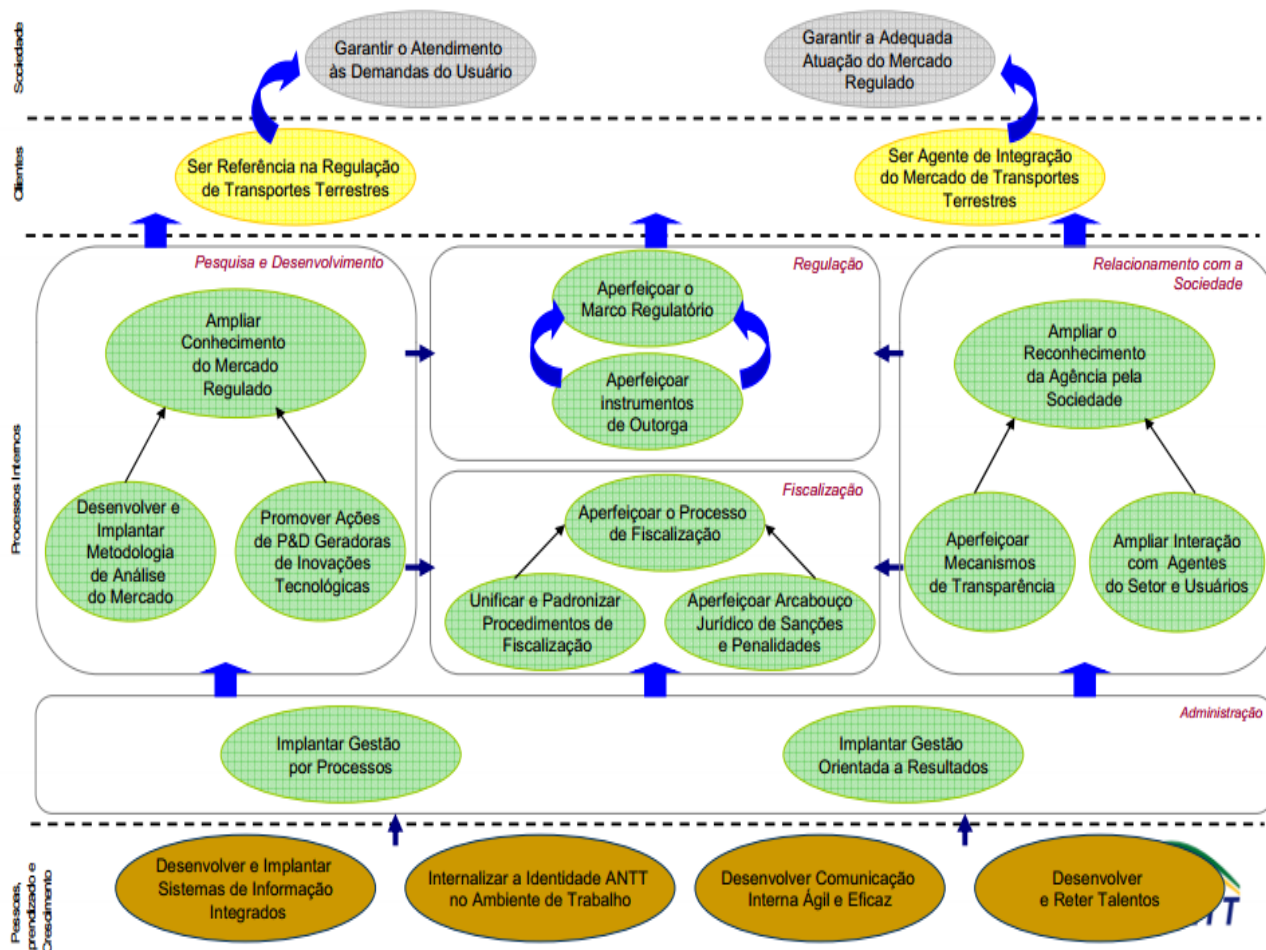


Figura 1 – Fluxograma do regimento interno ANTT

Fonte: Regimento interno ANTT.

2.3 UNIDADE REGIONAIS

Conforme o regimento interno da ANTT, as Unidades Regionais são compostas por Coordenações que posteriormente foram transformadas em Gerências, quais demonstra a imagem abaixo retirada do organograma geral da ANTT:

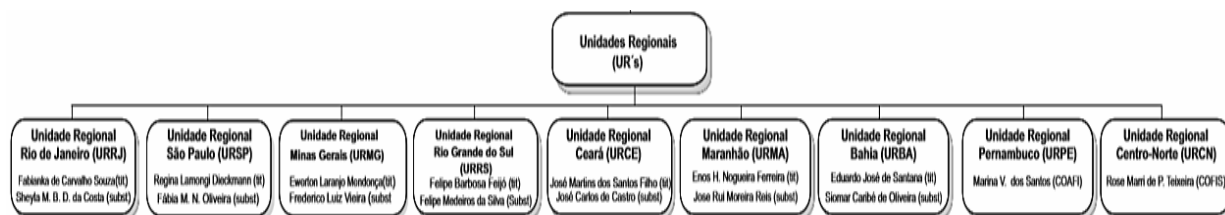


Figura 2 – Unidades Regionais
Fonte: Organograma Geral ANTT.

As unidades regionais auxiliam a ANTT, sede no processo de fiscalização nas determinadas regiões. Cada unidade tem seu próprio processo administrativo ligado a ANTT, com responsabilidade da mesma no que se diz ao controle e execução das tarefas.

A ANTT sede o trabalho realizado pelas unidades regionais feito pelo núcleo de Processamento de Autos de Infração (PROAUT) em primeira instância, e em segunda instância, é realizado pelo Núcleo de Análise de Recurso, pois é diretamente acoplada à estrutura central da agência, no caso, a GEAUT, que é o objeto de estudo.

2.4 GEAUT

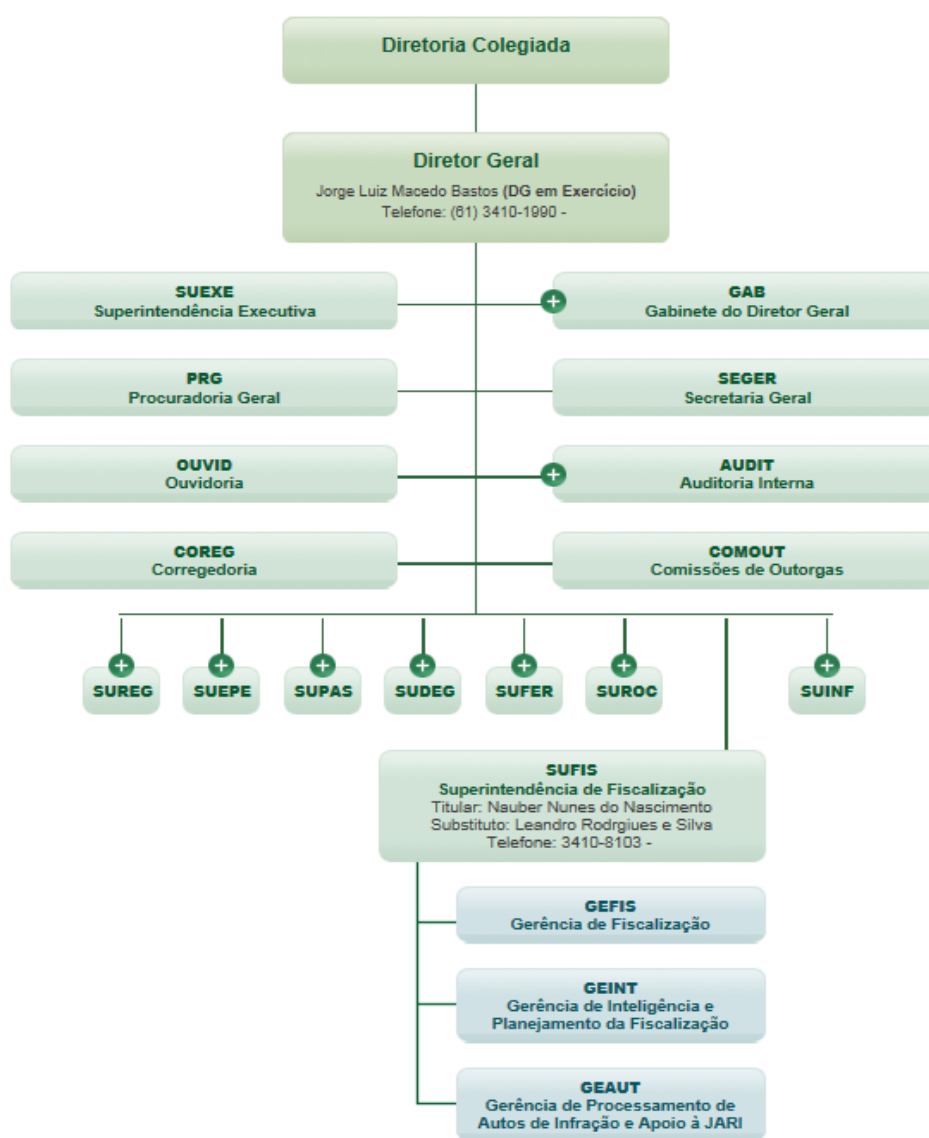
A Gerência de Processamento de Autos de Infração e Apoio às Juntas Administrativas de Recursos de Infrações – GEAUT tem como atividades centrais, conforme o regimento interno da ANTT, as atribuições abaixo:

- I - coordenar as atividades de Processamento de Autos de Infração na Sede e nas Unidades Regionais e as atuações das JARI/ANTT;**
- II - representar as JARI's e o Colegiado Especial junto ao Órgão Autuador;**
- III - convocar as reuniões dos responsáveis pelas Coordenações de Processamento de Autos de Infração e as reuniões plenárias das JARI/ANTT, visando uniformização de procedimentos, exame de matéria de interesse comum, debates sobre legislação e sobre julgamentos realizados;**
- IV - dar apoio às atividades das JARI's;**
- IV - dar apoio às atividades das Coordenações de Processamento de Autos de Infração e das JARI;**
- V - convocar reuniões extraordinárias de uma ou mais Juntas, sempre que for necessário, em virtude de acúmulo de recursos não julgados; e**
- VI - encaminhar, semestralmente e anualmente, à Direção da Agência, os relatórios das atividades das Coordenações e das JARI e do Colegiado Especial de Recursos de Infrações de Trânsito; e**
- VII - instruir, analisar e emitir parecer sobre processos relativos às infrações cometidas no transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros em rodovias, terminais e garagens; no transporte rodoviário de cargas; no transporte ferroviário de passageiros; no transporte rodoviário de produtos perigosos; na aplicação do Vale-Pedágio obrigatório; por excesso de peso nos veículos, no âmbito da esfera de atuação da ANTT; pelo transportador rodoviário internacional de cargas e quanto à regularidade das transportadoras e dos veículos no Registro Nacional dos Transportadores Rodoviários de Cargas.**

(REGIMENTO INTERNO ANTT, 2013).

Sendo assim, a GEAUT compreende o processamento dos autos de infração no transporte terrestre nos termos que abrangem a competência da ANTT, bem como dar apoio às Juntas Administrativas de Recursos de Infrações, órgãos vinculados ao DENATRAN - Departamento Nacional de Trânsito, que são responsáveis pelo julgamento dos recursos interpostos contra penalidades aplicadas pelos órgãos e entidades executivos de trânsito ou rodoviários.

Na figura 3, encontra-se a localização da GEAUT no fluxo da agência, tal qual é vinculada à superintendência de fiscalização que tem sobre suas tarefas três gerências, a GEFIS, GEINT e GEAUT.



Como parte de uma autarquia Federal de regulação, a GEAUT atua como sede das unidades regionais no que se trata do processamento de autos de infração - AI. Porém, esse processamento de AI é feito pela Coordenação de Processamento de Autos de Infração - COAUT, presente em cada uma das Unidades Regionais da Agência, que na sede, em Brasília, atende pelo nome Processamento de Autos de Infração - PROAUT já que é diretamente vinculada à GEAUT.

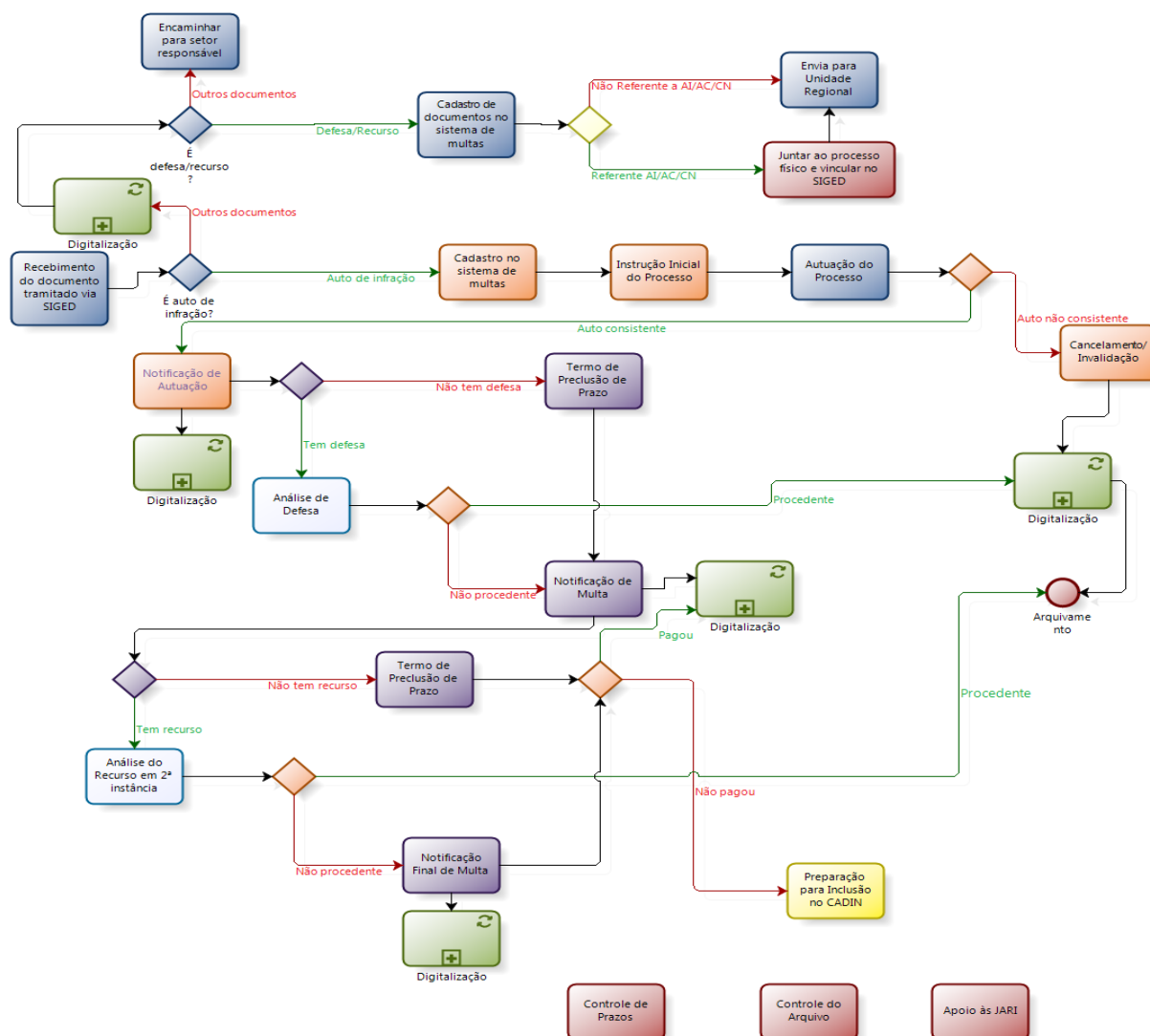


Figura 4 - Fluxograma de Processamento de Autos de Infração

Fonte: Sistema de Gestão da Qualidade Aplicado à Empresa Reguladora de Serviços de Transporte, Viana (2012).

O processamento atende a duas instâncias para análise do processo. A primeira instância acontece da seguinte maneira: após a lavratura do Auto de infração, é emitida a Notificação de Autuação, que é encaminhada à parte infratora. Esta, por sua vez, apresenta

sua Defesa que é dirigida a 1ª Instância, às Coordenações de Autos de Infração – COAUT’S. As Defesas são encaminhadas para as Coordenações de onde originaram as Autuações. Onde são analisadas e em caso de deferimento, o AI é cancelado e o processo é arquivado. Quando indeferido, a empresa recebe uma Notificação de Multa e caso interponha recurso este é encaminhado a 2ª Instancia, o Núcleo de Análise de Recursos. Diferentemente das COAUT’S, o Núcleo de Análises concentra os Recursos de todo país. Quando deferidos, seguem o mesmo procedimento da 1ª Instância, e quando indeferidos, são encaminhados a outro Setor, que envia para a parte a Notificação de Final de Multa encerrando, portanto, a 2ª instância administrativa e não cabendo mais a parte interessada o direito de recorrer da decisão na esfera administrativa, conforme explica o fluxograma abaixo.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Este tópico está destinado ao contexto bibliográfico do trabalho com o intuito de levantar conceitos para a condução e adequação da pesquisa. Organizado em quatro tópicos, sendo: Organização; Visão Sistêmica das organizações; Administração Pública nas Agências Reguladoras brasileiras e a Fiscalização nessas administrações, fases da licitação, contratação de serviços de terceirização e análise administrativa (forma de estudo do trabalho). Os temas serão abordados tendo em vista que a organização deste estudo é a Gerência de processamentos de Autos de Infração acoplada à ANTT, ou seja, uma autarquia do poder Público Federal Brasileiro.

3.1 ORGANIZAÇÃO

Organizações podem se dividir entre empresas, agências governamentais, instituições de saúde, organismos internacionais, associações profissionais, entre outros. Para Oliveira (2011, p.475), “organizações é a ordenação e agrupamento de atividades e recursos, visando ao alcance dos objetivos e resultados estabelecidos”, ou seja, para algo se tornar uma organização é necessário existir metodologias que provocam trabalho em grupo de forma racional e planejada.

Cury (2000) afirma que do nascimento à sua morte, o homem é rodeado de organizações, sendo diretas ou indiretas, com vínculos de controle e dependência, conforme a citação abaixo:

[...] podemos dizer que vivemos numa sociedade eminentemente organizacional. Nas sociedades complexas, o homem, em todas as etapas de sua vida, desde o nascimento até a morte, depende das organizações, é controlado por organizações e nelas passa a maior parte do seu tempo (CURY, 2000, p.103)

Oliveira (2009) acredita que qualquer instituição, no caso as organizações, precisam aquedar-se a metodologias, a teorias de sistemas, e principalmente, à visão sistêmica.

[...] tendo como campo de estudo as organizações-empresas em seu contexto mais amplo - sejam elas militares, religiosas, filantrópicas, comerciais, industriais, prestadoras de serviços etc., entende-se a moderna teoria de sistemas como uma forma de melhor conhecer, analisar, intervir e racionalizar os sistemas administrativos bem como criá-los e implantá-los (OLIVEIRA, 2009, p.16).

A organização pública, por conseguinte, é conceituada sobre aspectos funcionais e sobre aspectos organizacionais. MEDUAR (2010, p. 48) comenta sobre o aspecto organizacional que a administração pública “representa o conjunto de órgãos e entes estatais

que produzem serviços, bens e utilidades para a população, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo”.

Diante dos conceitos propostos, identifica-se que cada organização precisa adequar-se a metodologias para manter-se firme diante dos desafios, pois estas necessitam solidificar-se perante as mudanças contínuas do ambiente, por isso, adotam conceitos de sistematização, conforme é desenvolvido no subitem seguinte.

3.1 VISÃO SISTÊMICA

Partindo da premissa de que toda organização adota uma visão sistêmica de seus processos, mas a toma como mecanismo de controle, O'Connor (1998, p.05) define sistema como: “um sistema é uma entidade cuja existência e funções se mantêm como um todo pela interação de suas partes”. O mesmo autor completa seu raciocínio e define três pontos chave: “Um sistema: São partes interconectadas que funcionam como um todo; Muda-se, adiciona-se ou remove-se peças; Seu comportamento depende da estrutura global”. (O'CONNOR, 1998, p.05)

Por isso, o pensamento sistêmico abrange todas as partes dos organismos, estudando-o e oferecendo mecanismos para compreender a estrutura global existente, ou as novas partes a serem inseridas. A visão sistêmica possibilita a adequação de novas metodologias e novos mecanismos de controle, dando as organizações capacitação para a melhor forma de adaptação.

Vasconcellos (2003, p.149) analisa o pensamento sistêmico como característica complexa para empresa, afirma que “pensar sistematicamente é pensar a complexidade, a instabilidade e a intersubjetividade; ou porque os pressupostos da complexidade, da instabilidade e da intersubjetividade constituem em conjunto uma visão mundo sistêmica”.

Na administração pública, essa visão se consiste de maneira burocrática, do qual se inicia pela lei, diferentemente da administração privada que é submetida as lei, mas não faz por lei, realizando suas aquisições conforme seu entendimento de necessidade, tornando-se em alguns aspectos mais flexíveis a o ambiente exposto.

Mesmo com a característica burocrática, a visão sistêmica dentro de instituições públicas não se diferencia do conceito básico, que define Oliveira (2013, p.03): “um sistema

se define como um complexo de elementos em interação de natureza ordenada e não fortuita”. Portanto, a visão sistêmica não é caracterizada para o setor privado ou para o setor público, a sistematização é ordem de metodologia organizacional, por isso, no item abaixo aborda-se as características da administração pública e das agências reguladoras que têm o seu próprio perfil.

3.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS AGÊNCIAS REGULADORAS

Tanto a Administração Pública quanto a Privada atuam conforme a Constituição Federal, art. 5º que alega que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”, como foi abordada no subitem anterior. Entretanto, a Administração Pública no Direito Administrativo segue princípios básicos, que são: impessoalidade; moralidade; probidade administrativa; publicidade; razoabilidade; economicidade; procedimento formal e legalidade.

Viana (2013) descreve sobre a penalidade que a administração pública recebe se seu comportamento for contrário à descrição da Lei para a Administração Pública alegada acima, conforme a citação abaixo:

A Administração Pública, em toda a sua atividade, está sujeita aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de seu autor. Qualquer ação estatal sem o correspondente amparo legal, ou que exceda o âmbito demandado pela lei, é injurídica e expõe-se à anulação, pois a eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei: na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal, e só é permitido fazer o que a lei autoriza. (Viana, 2013, p. 03)

Para que a Administração pública exerça de forma eficaz e efetiva seu papel, cria-se a necessidade de instituições que atuassem na função de regulação da fiscalização e controle dos serviços públicos. Identificam-se, em meados dos anos 30 as primeiras agências reguladoras Brasileiras. O Departamento Nacional do Café e o Instituto do Açúcar e do Alcool foram criados com essa vocação, entretanto até 1990 a atividade regulatória costumada a ser pautada em segundo plano, com pouca importância, mesmo sendo uma função essencial e de obrigação do Estado gerir com eficiência e eficácia o serviço ao público (GESTÃO PARA RESULTADOS, 2012).

Depois de 1990, com nova visão administrativa do governo, a função regulatória ganha ênfase elevando o conceito para outro patamar. Viana (2013, p.04) cita o que acontece nessa época no governo e na estrutura administrativa do mesmo: “Suas atividades se ampliam

e se diversificam, principalmente ante a atuação econômica e social do Estado. Há criação de grande número de entes administrativos: autarquias, fundações, sociedades de economia mista, empresas públicas”.

Com o crescimento do país e dos investimentos em infraestrutura se consolidando, nasce a necessidade de estruturas destinadas a “exercer a função de observação e controle sobre gestão desses ativos, em nome da cidadania brasileira”, conforme retrata o livro *Gestão para Resultados*, comemorativo pelos 10 anos da ANTT.

Em meados de 2000, foram criadas as novas agências reguladoras do país, a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, e a ANTT em 2001, que foram instituídas pela Lei nº 10.233, de 05 de junho. Contudo, a ANTT nasceu da necessidade de regulação da fiscalização e controle do transporte terrestre, sendo autarquia de regulação do poder público, e por se definir desta maneira segue a seguinte apreciação:

Entidades autárquicas - São pessoas jurídicas de Direito Público, de natureza meramente administrativa, criadas por lei específica, para a realização de atividades, obras ou serviços descentralizados da entidade estatal que as criou. Funcionam e operam na forma estabelecida na lei instituidora e nos termos de seu regulamento. As autarquias podem desempenhar atividades econômicas, educacionais, previdenciárias e quaisquer outras outorgadas pela entidade estatal-matriz, mas sem subordinação hierárquica, sujeitas apenas ao controle finalístico de sua administração e da conduta de seus dirigentes. (MEIRELLES, 1997, p.67)

Com as características expostas acima, o Governo Federal acredita que é de dever da autarquia, como do serviço público, que toda sua mão-de-obra seja realizada por meio de concurso público e ou, por meio de licitação pública, conforme os parâmetros da Lei nº 8.666/93 que é descrita na próxima seção.

3.3 LICITAÇÃO E FISCALIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Lei nº 8.666/93 identifica claramente que toda empresa pública é obrigada a realizar licitação para compras ou aquisição de serviços. O art. 1º desta lei destaca que:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (BRASIL, 1993, p.1)

Com isso, antes de qualquer especulação sobre contratos terceirizados no meio administrativo público, deve-se realizar as licitações tendo como base a impessoalidade e a

legalidade. Furtado (2007, p.24), afirmou que a “licitação é atividade meio. Faz-se a licitação tendo em vista a celebração do futuro contrato”.

Mantendo a formalidade do processo licitatório e a sua importância, Meireles (2007) afirma que esse processo tem como objetivo auxiliar o Estado a manter e controlar as funções administrativas.

Múltiplas e diversificadas são as variantes desse processo de reforma administrativa, mas alguns objetivos são gerais e podem ser resumidos a uma só proposta: aumentar a capacidade administrativa do Estado, limitando sua atuação às funções tidas como próprias e aliando-as a formas alternativas de atendimento das outras funções, consideradas como de caráter acessório. (MEIRELES, 2007, p. 03)

As Leis que regem as licitações são, basicamente, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – Lei das Licitações e Contratos administrativos e a Lei nº 10.520 de 17 de junho de 2002 – Lei o Pregão Eletrônico, que é uma das seis modalidades licitatórias brasileiras, das quais descritas abaixo:

A licitação pode se realizar nas modalidades de concorrência, tomada de preços, convites, concurso, leilão ou pregão (Lei nº 10.520, de junho de 2002) que, por sua vez, pode ocorrer de duas formas: presencialmente (decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000) e eletronicamente (Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, quando se tratar de aquisição de bens e serviços comuns, cujo padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais no mercado. (BONATTO, 2013, p.19)

A licitação é regra e de forma alguma o Serviço Público ou o Gestor Público pode, de maneira livre, firmar contrato com qualquer meio de serviço. “A não realização da licitação, sem que haja fundamento para essa contratação direta, implica o comprometimento de crime, nos termos do art. 89 da Lei nº 8.666/93”, contudo, é parte da função dos gestores fiscalizarem este processo.

Os serviços terceirizados dependem de procedimento licitatório prévio. Somente a lei poderá dar amparo à não utilização de licitação para a contratação de serviços terceirizados, que são os casos expressos de dispensa e inexigibilidade de licitação. Portanto, via de regra, a prestação de serviços terceirizados deve ser licitada. (MANUAL DE CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS, 2009, p.12)

Meireles (1998, p. 549) cita o seguinte sobre a fiscalização: “exercida pelos órgãos superiores sobre os infratores da mesma administração, visando a ordenar, coordenar, orientar e corrigir suas atividades e agentes”. A fiscalização deve ser feita a partir da iniciação das fases licitatórias, que estão descritas na próxima seção.

3.1 FASES DA LICITAÇÃO

O ponto inicial para o procedimento das licitações é feito pela análise das regras pertinentes à concorrência, ou seja, conforme citado no art. 43 da Lei nº 8.666/93.

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

I - abertura dos envelopes contendo a documentação relativa à habilitação dos concorrentes, e sua apreciação;

II - devolução dos envelopes fechados aos concorrentes inabilitados, contendo as respectivas propostas, desde que não tenha havido recurso ou após sua denegação;

III - abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes habilitados, desde que transcorrido o prazo sem interposição de recurso, ou tenha havido desistência expressa, ou após o julgamento dos recursos interpostos;

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

V - julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital;

VI - deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação. (BRASIL, 1993)

Diante da diretriz da Lei nº 8.666/93 e de sua natureza doutrinária, para tornar o processo licitatório operacionalizado, recomenda-se dividi-lo em duas fases bem caracterizadas, sendo: a fase interna e a fase externa. Mukai (1990), em um dos seus primeiros estudos na área define as duas fases como:

Os procedimentos da licitação compõem-se de uma fase interna que vai até a elaboração do edital ou da carta-convite, e de uma fase externa, que se inicia com a publicação do edital ou expedição da carta-convite e termina com a adjudicação do objeto da licitação (normalmente). (MUKAI, 1990, p. 54)

Essa caracterização nasceu da observação da prática do processo licitatório, identificaram-se algumas deficiências quanto ao planejamento sistematizado e o controle de qualidade, conforme comenta Motta (2002). Por isso, além de ser tecnicamente correta a divisão das fases, as mesmas permitem a “elaboração de um roteiro operacional para o gerenciamento rápido da licitação” (MOTTA, 2002, p.37).

Motta ainda define que as fases do processo licitatório são vistas como “processo” e “procedimento”. Comenta que “o estudo minucioso e a estrita observância dos passos legais da fase interna (“processo”) conduzirão à otimização da fase externa (“procedimento”)”. Motta (2002) também aborda a definição de Silva (1992) que conclui:

Processo atende-se à prática administrativa, como o conjunto de atos ordenados para o registro de feitos administrativos em obediência à legislação própria. Procedimento, segundo o mesmo autor, é o modo de realização do processo, ou seja o rito específico. (MOTTA, 2002, p. 37)

O roteiro específico que é citado acima, está conforme o art. 38 da Lei nº 8.666/93, que rege o processo licitatório, do qual é a legislação própria. O art. 38 descreve as primeiras

diretrizes depois da criação da proposta, do qual se revela como fase externa do processo administrativo.

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

- I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;
- II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;
- III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;
- IV - original das propostas e dos documentos que as instruírem;
- V - atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;
- VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;
- VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;
- VIII - recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;
- IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;
- X - termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;
- XI - outros comprovantes de publicações;
- XII - demais documentos relativos à licitação. (BRASIL, 1993)

A fase externa tem sua primeira sinalização com os resumos das condições do edital publicada no DOU ou DOE, onde se diferenciam a modalidade licitatória e observa os prazos conforme § 2º do Art. 21, da Lei 8.666/93.

§ 2º O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será:

- I - quarenta e cinco dias para: a) concurso; b) concorrência, quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço";
- II - trinta dias para: a) concorrência, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior; b) tomada de preços, quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço".
- III - quinze dias para a tomada de preços, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior, ou leilão;
- IV - cinco dias úteis para convite. (BRASIL, 1993)

Importante ressaltar que a decisão de firmar licitação é concretizada na abertura do processo, onde “ganham nova estrutura cautelar, incorporando exigências preliminares relativas ao poder de gasto do órgão ou entidade”. (MOTTA, 2002, p.37).

Para compreender melhor as fases dos processos licitatórios, segue a reunião dos conceitos conforme a lei 8.666/93 e dos principais autores bibliográficos, sendo incluído também nos manuais do TCU sobre fases licitatórias.

3.1.1 Fase Interna (Ou Preparatória)

A revista do TCU, “Licitações e Contratos, Orientações e Jurisprudência do TCU” revela uma sequência de atos preparatórios, citada abaixo:

- Solicitação expressa do setor requisitante interessado, com indicação de sua necessidade; aprovação da autoridade competente para início do processo licitatório, devidamente motivada e analisada sob a ótica da oportunidade, conveniência e relevância para o interesse público;
- Autuação do processo correspondente, que deverá ser protocolizado e numerado; elaboração da especificação do objeto, de forma precisa, clara e sucinta, com base em projeto básico ou em termo de referência apresentado;
- Elaboração de projeto básico, prévio e obrigatório nas licitações para contratação de obras e serviços, em caso de concorrência, tomada de preços e convite;
- Elaboração de termo de referência, prévio e obrigatório nas licitações para contratação de bens e serviços comuns, em caso de pregão;
- Estimativa do valor da contratação, por comprovada pesquisa de mercado, em pelo menos três fornecedores do ramo correspondente ao objeto da licitação; indicação dos recursos orçamentários para fazer face à despesa;
- Verificação da adequação orçamentária e financeira, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando for o caso;
- Elaboração de projeto executivo, que pode ser concomitante com a realização da obra ou serviço; definição da modalidade e do tipo de licitação a serem adotados. (LICITAÇÕES E CONTRATOS, ORIENTAÇÕES E JURISPRUDÊNCIA DO TCU, 2012).

A obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, de Marçal Justen Filho acrescenta que a fase interna delega-se a cinco pontos relevantes para a contratante, sendo:

- a) verificar a necessidade e a conveniência da contratação de terceiros;
- b) determinar a presença dos pressupostos legais para a contratação (inclusive a disponibilidade de recursos orçamentários);
- c) determinar a prática de prévios indispensáveis à licitação (quantidade das necessidades administrativas, avaliação de bens, elaboração de projetos básicos, etc.);
- d) definir o objeto do contrato e as condições básicas de contratação;
- e) verificar os pressupostos básicos da licitação, definir a modalidade e elaborar o ato convocatório da licitação. (FILHO, 2012, p. 348)

Motta (2002) realiza um comparativo entre “requisito do processo” e os dispositivos da Lei 8.666/93, justificando pela lei, cada processo da fase.

REQUISITO DO PROCESSO	COMPARATIVO COM A LEI
Projeto básico aprovado e disponível	7º, § 2º, I
Orçamento detalhado em planilhas com todos os custos, inclusive unitários.	7º, § 2º, II
Previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações (não superior a 30 dias).	7º, § 2º, III; 40, XIV, a
Fixação de preço máximo e redação precisa do conceito de proposta exequível.	40, x; 48, §§ 1º e 2º
Previsão nas metas do plano plurianual.	165, CF; 7º, § 2º, V

Quadro 3 – Comparativo Processo vrs. Lei (Fase interna)

Fonte: Eficácia nas Licitações e contratos, p. 39-40.

3.1.2 Fase Externa (Ou Executória)

A segunda fase, chamada como externa se inicia com a divulgação do instrumento convocatório, o edital. Esse processo envolverá diretamente a participação dos licitantes, aqueles que desejam concorrer ao contrato. Esta fase está relacionada à escolha da melhor proposta dos licitados para a contratante.

Segundo Motta (2002), a fase externa tem os seguintes aspectos essenciais:

[...] a fase externa (leia-se procedimento), enquanto sequência de atos que se interligam, tem início com a publicação do Aviso, ato inaugural e público destinado a efetivar a isonomia do conhecimento. A publicidade, assegurando a difusão igualitária das condições editalícias, permite a participação de todos os interessados que preencham as condições de habilitação. (MOTTA, 2002, p. 44)

Conforme a doutrina da Lei 8.666/93, todos os passos do procedimento da fase externa estão destrinchados na supracitada lei, que rege o procedimento licitatório. Segue o comparativo sobre os pontos-chave e os dispositivos da lei sobre a fase externa.

REQUISITO DO PROCESSO	COMPARATIVO COM A LEI
Publicação dos avisos dos editais e dos atos pertinentes à licitação e ao contrato;	Art. 21
Habilitação;	27 a 31
Impugnação;	41
Rito obrigatório;	43
Julgamento da comissão;	3º, 43, 45, 51
Autocontrole;	49
Adjudicação;	109
Recursos administrativos;	38, VII, e 43, VI

Quadro 4 – Comparativo Processo vrs. Lei (Fase externa)

Fonte: Eficácia nas Licitações e contratos, p. 44.

Contudo, a fase externa finaliza-se com o acordo da prestadora de serviços que cumpriu perante a lei as características propostas pela contratante e seguiu conforme o edital pré-estabelecido. Por isso, ao término da contratação e com a assinatura do contrato administrativo nasce o serviço da contratante e com isso o trabalho do gestor de fiscal.

3.2 CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO

Furtado (2007) diz que a “administração Pública sente necessidade de firmar acordos com entidades privadas com vista ao desempenho das suas necessidades”. Esses contratos têm como definição, pela Lei nº 8.666/93, art. 2º, parágrafo único:

Para fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades Administrativas Públicas e particulares, em que haja um acordo de vontade para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for denominação utilizada. (BRASIL, 1993)

O contrato administrativo é a relação jurídica formada por um acordo de vontades pré-estabelecido, em que ambos os contratantes assumem as devidas responsabilidades do que foi proposto. “O contrato é uma forma pacífica de composição de interesses e apresenta duas

características: consensualidade e a autoridade de seus termos”. (GONÇALVES, 2011). Sendo que se alguma das partes não cumprir com o proposto pelo contrato, serão punidos pela Lei.

Terceirização é um método de gestão em que uma pessoa jurídica pública ou privada transfere, a partir de uma relação marcada por mútua colaboração, a prestação de serviços ou fornecimento de bens a terceiros estranhos aos seus quadros. Esse conceito prescinde da noção de atividade-meio e atividade-fim para ser firmado, uma vez que tanto podem ser delegadas atividades acessórias quanto parcelas da atividade principal da terceirizante. (MEIRELES, 2007, p.03)

Passado o processo de licitação e da assinatura do contrato, pode-se dizer que o serviço ou o bem oferecido está estabelecido, ou seja, a terceirização está efetuada. Inicia-se a vigência do contrato. Porém as fases interna e externa descritas irão passar pela análise administrativa.

3.3 ANÁLISE ADMINISTRATIVA

Sócrates (470 a.c – 399 a.c.), acreditava que a administração é uma habilidade pessoal separada do conhecimento técnico e da experiência, referência que foi reafirmada com Chiavenato (1997, p.50) que fez a seguinte citação.

[...] não desprezeis homens hábeis em administrar seus haveres; pois os afazeres privados difere dos públicos somente em magnitude; em outros aspectos, são similares, mas o que mais se deve observar é que nenhum deles pode ser gerido sem homens, nem os afazeres privados são geridos por uma espécie de homem e os públicos por outra: pois aqueles que conduzem os negócios públicos não utilizam homens de natureza diferentes daqueles empregados pelos que gerem negócios privados; e os que sabem empregá-los conduzem tanto os negócios públicos quanto os privados, judiciosamente, enquanto aqueles que não sabem errarão na administração de ambos. (SÓCRATES 470 a.C – 399 a.C.), citado por CHIAVENATO (1997, p.50-51).

Chiavenato (1997) afirmou que a administração é a interpretação dos objetivos propostos pela administração para modifica-los à ação organizacional, ou seja, planejamento, direção e controle, com intuito de alcançar os objetivos propostos com caráter adaptativo.

A realização destas tarefas deve ser antecedida de análise administrativa proposta por Cury (2012) que define esta análise como:

[...] um processo de trabalho, dinâmico e permanente, que tem como objetivo efetuar diagnósticos situacionais das causas e estudar soluções integradas para os problemas administrativos, envolvendo, portanto, a responsabilidade básica de planejar as mudanças, aperfeiçoando o clima e a estrutura organizacionais, assim como os processos e os métodos de trabalho. (CURY, 2012, p. 273).

Cury (2012, p. 281) ainda destrincha a análise administrativa em dois momentos distintos, tais: “diagnóstico situacional das causas” e a “intervenção planejada” que envolve o estudo das soluções e o planejamento das mudanças.

Portanto para Cury (2012, p. 283) a análise administrativa “é um processo de trabalho, em virtude de se construir de uma série continuada de eventos e ações”, que precisa adotar “metodologia que procure o constante aperfeiçoamento das práticas de trabalho e a renovação organizacional”.

Nesta pesquisa aplicou-se “[...] rever instrumentos normativos diversos, como manuais normas, instruções, rotinas etc.” (CURY, 2012, p. 284). E é também objetivo “estabelecer uma metodologia contínua, que possa ser seguida” (CURY, 2012, p.285), pois o trabalho, além de explicar o processo licitatório, também dá à GEAUT o fluxograma como um “passo-a-passo” das fases interna e externa.

4 METODOLOGIA

Este trabalho se caracteriza como pesquisa qualitativa, pois não será produzido nenhum dado estatístico ou algum tipo mensuração de dados. Stratus (2008) define que a pesquisa qualitativa é qualquer tipo de pesquisa que não produza resultados estatísticos, ou de outro meio de quantificação. Para Menga (1986, apud, MARCONI e LAKATOS, 2006, p.71) “é o que se desenvolve em uma situação natural; rico em dados descritivos tem um plano aberto e flexível e focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada”.

Godoy (1995, p. 20) apresenta as vertentes da pesquisa qualitativa como “partindo de questões amplas que vão se declarando no decorrer da investigação, o estudo qualitativo pode, no entanto, ser conduzido através de diferentes caminhos”. No entanto, este trabalho abordará conceitos de Vergara (2010) onde qualifica a pesquisa em dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos fins, na pesquisa será realizada a investigação exploratória que Vergara (2010) conclui como: “realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado. Por sua natureza e sondagem, não comporta hipóteses que, todavia, poderão surgir durante ou ao final da pesquisa”, contudo é diferente da leitura exploratória. O processo desta pesquisa se dá na investigação exploratória da Agência Nacional de Transportes Terrestres, especificamente, na Gerência de Processamentos de Autos de Infração - GEAUT, onde se levantou qual o caminho para o processo licitatório na autarquia da administração pública.

Quanto aos meios, realizou-se o levantamento bibliográfico, de autores como Cury (2000), Meirelles (1997), Viana (2013), Motta (2002) e principalmente pela Lei nº 8.666/93. Para Vergara (2010, p. 43) a pesquisa bibliográfica “é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas”, do qual justifica o tipo da escolha da investigação.

Também será utilizada para a coleta de dados, a pesquisa documental, feito a partir do material acessível ao público encontrado no site oficial da ANTT, que forneceu instrumental analítico. Para Vergara (2010, p.43) se caracteriza como a coleta “realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas”, de forma que foram utilizados documentos de comemoração da agência e de

acesso privado, manuais publicados do TCU e documentos de informações relevantes à estrutura organizacional da empresa.

A investigação científica consiste em tipos de observação, porém a pesquisa desenvolvida se deu pela observação individual e sistemática do pesquisador.

Desta forma, Cooper (2003) resume a importância de fazer pesquisa na administração, da qual fornece informações para orientar as decisões empresariais, conforme a citação abaixo:

Pesquisa é qualquer investigação organizada executada para fornecer informações para a solução de problemas. A pesquisa em administração é uma investigação sistemática que fornece informações para orientar as decisões empresariais. Isso inclui estudos informativos, descritivos, exploratórios ou preditivos. (COOPER, 2003, p. 39)

A análise foi realizada partindo dos parâmetros exploratórios com base no levantamento bibliográfico e documental sobre o tema, que nasce da visão individual do pesquisador. Na próxima seção, é apresentado de acordo com a estrutura organizacional da agência, a ligação entre o referencial teórico descrito no item 3, a questão problema e a metodologia abordada.

5 ANÁLISE

Este item foi elaborado para compilar as informações adquiridas pelo contexto da temática e para alcançar os objetivos estabelecidos no início da pesquisa. O estudo na ANTT foi solicitado pela servidora Priscila de Andrade Pereira, fiscal dos contratos administrativos realizados pela GEAUT. O objetivo geral é identificar as fases dos processos licitatórios na GEAUT, vinculada a ANTT, por meio de análise administrativa, uma vez que foram detectadas falhas conforme o andamento do contrato.

5.1 MAPEAMENTO DOS GRUPOS DE TRABALHO

Antes de ser iniciado o assunto prático sobre as fases do processo licitatório é cogente entender como se define o objeto a ser licitado, a necessidade da qual a empresa precisa definir bem, no caso, a mão de obra terceirizada para a GEAUT.

No levantamento documental realizado para a mudança de contrato da empresa Data Traffic passando para a empresa PH Service, que foram as empresas contratadas pela Agência, mapearam-se os grupos de trabalho da GEAUT, dos quais foram divididos em três vertentes: o processamento de AI; digitalização dos processos e apoio ao arquivo de dados.

Hoje o contrato da PH Service conta com 93 colaboradores, sendo 05 coordenadores com a base bruta salarial de 6.629,63 e 88 assistente administrativos com base salarial de 967,36. A maioria dos colaboradores estão menos de três anos na empresa, sendo contratados entre os anos de 2011 à 2013, já considerando que a rotatividade do trabalho entre os assistentes administrativos é alta por conta do salário, mesmo contando com o salário família de 23,36 por filho e plano odontológico Net Life de 19,90 por pessoa podendo acrescentar os parentes de primeiro grau.

Os três fluxogramas do arquivo, processamento AI e da digitalização encontram-se subsequentes, nas figuras 5, 6 e 7.

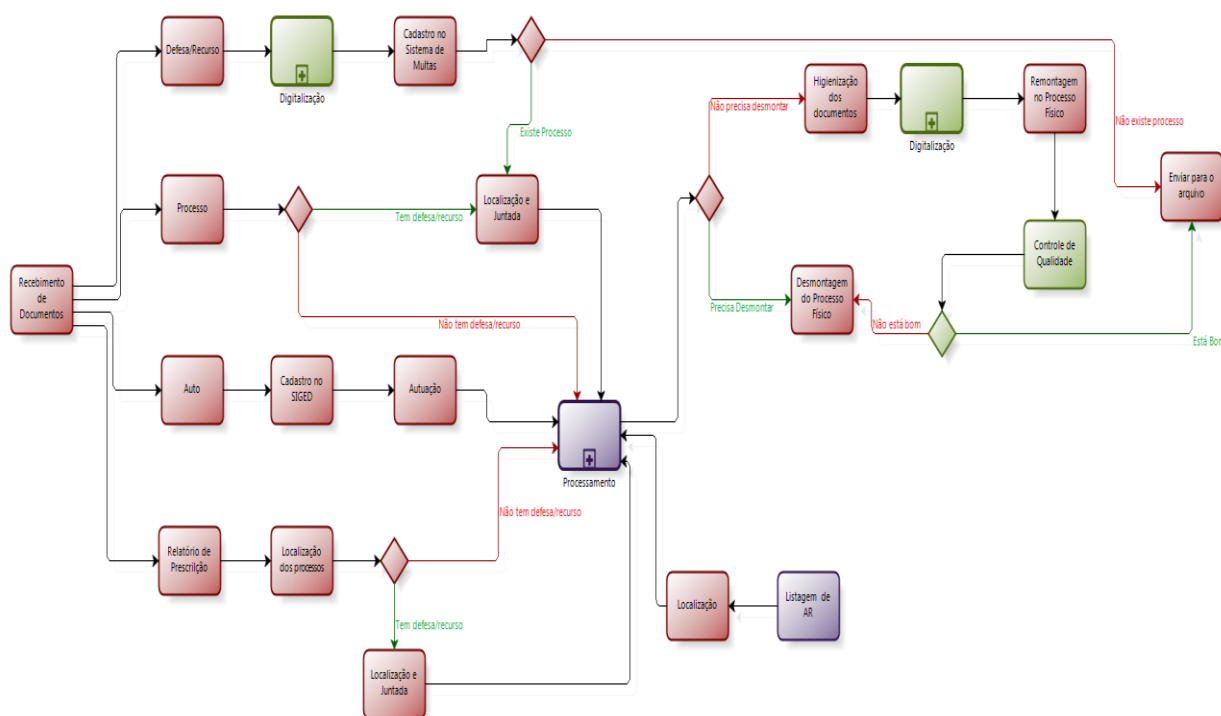


Figura 5 - Fluxograma de Apoio – Arquivo.

Fonte: Sistema de Gestão da Qualidade Aplicado à Empresa Reguladora de Serviços de Transporte. Viana, 2012.

O procedimento da digitalização ocorre basicamente da seguinte maneira. A GEAUT recebe o processo (que pode ser o processo físico ou digital). O processo digital é todo julgado digitalmente pelo programa interno desenvolvido pela ANTT, chamado DOCFLOW.

Este processo administrativo é encaminhado para o arquivo que o recebe e faz a triagem por modal (Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas - RNTRC, passageiro, excesso de peso, vale-pedágio, Transporte Rodoviário Internacional de Cargas - TRIC, Transporte Rodoviário Internacional de Passageiro - TRIP), ano e mês. Assim sendo encaminhado para a digitalização, Núcleo de Análise ou pra PROAUT onde são tomadas as devidas providências, sendo higienização e análise.

O processamento de Autos de Infração, como exemplificado na figura 5 acontece em duas instâncias, como já foi descrito na sessão 2.4.

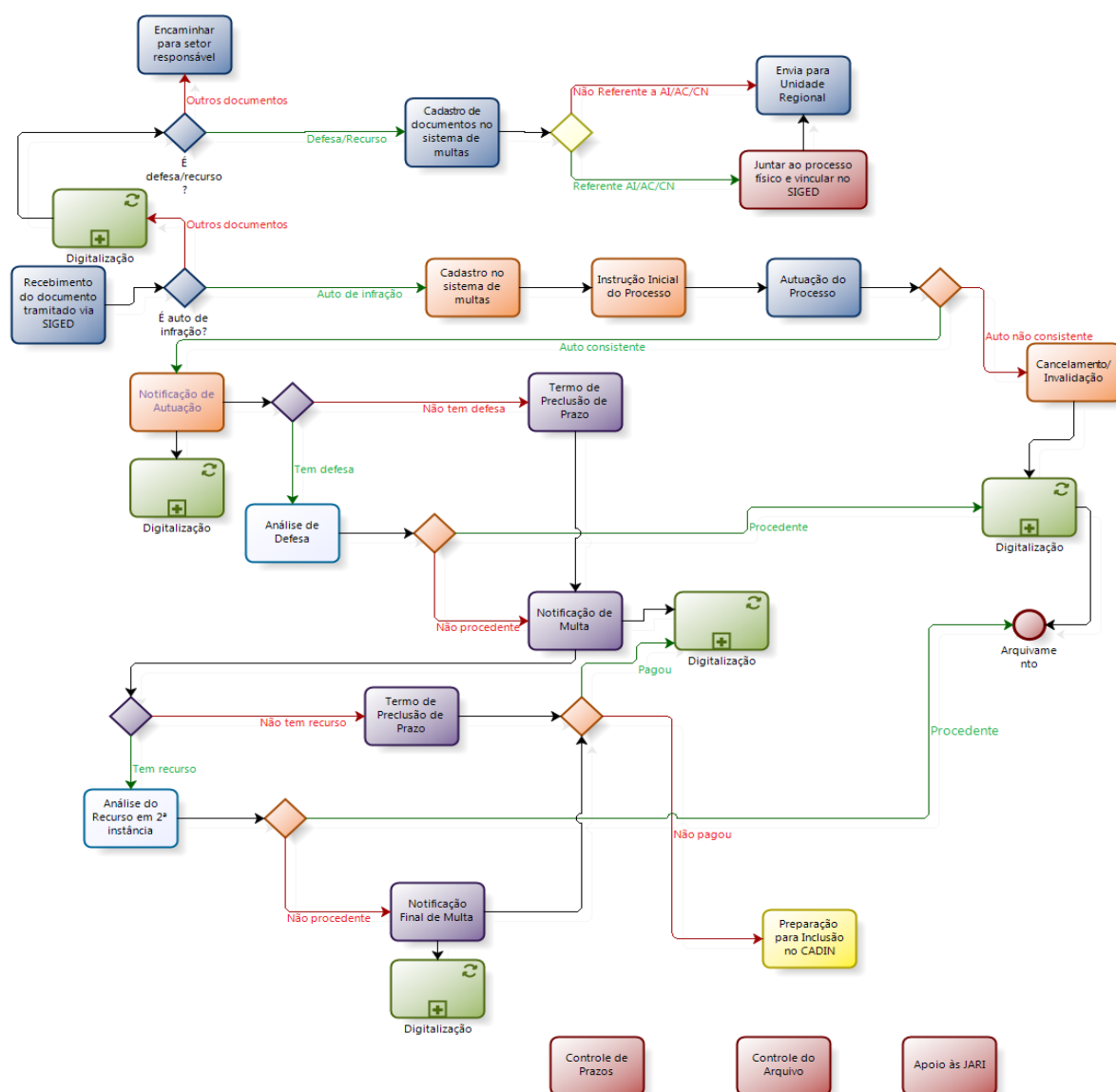


Figura 6 - Fluxograma de Processamento de Autos de Infração

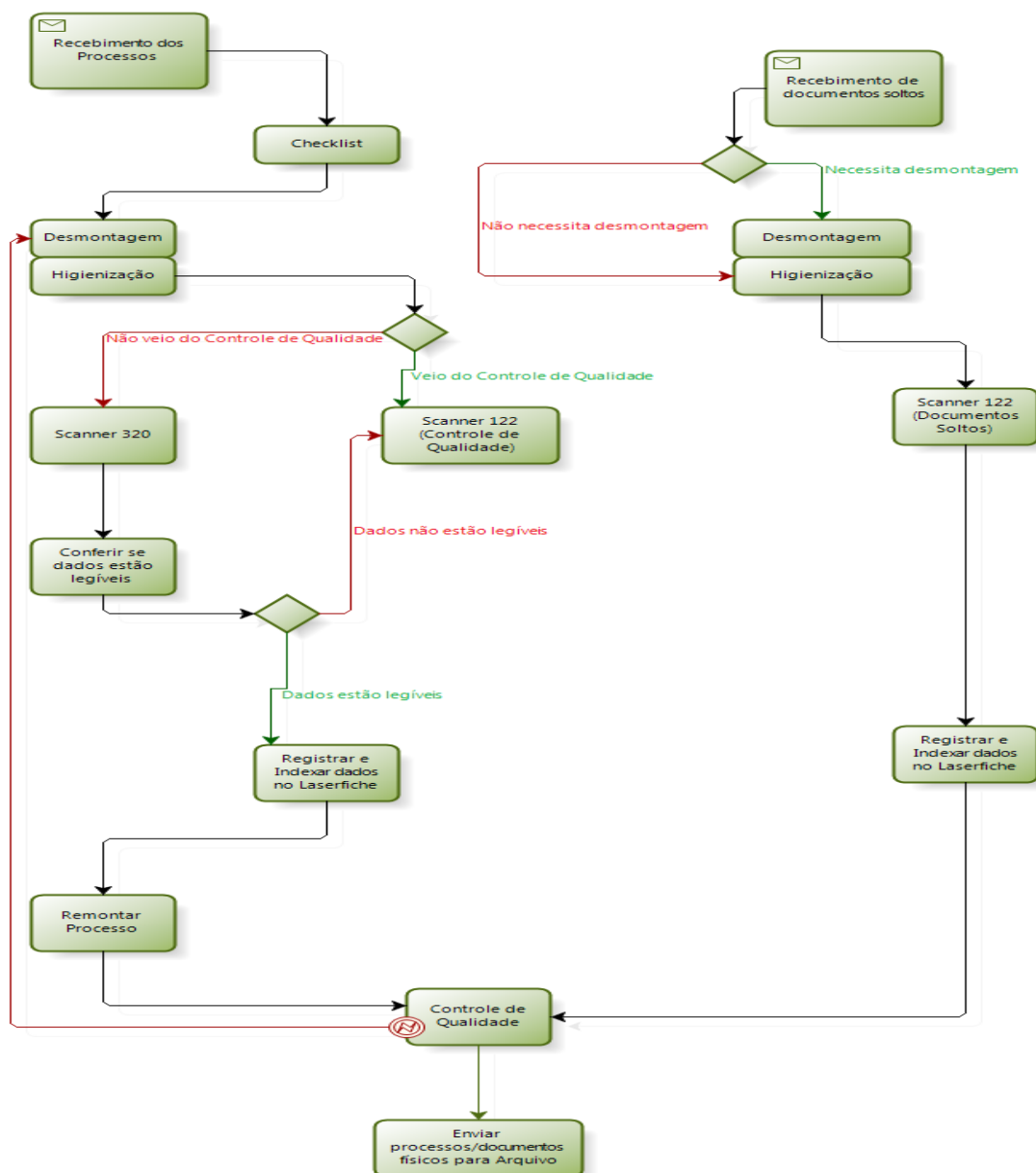
Fonte: Sistema de Gestão da Qualidade Aplicado à Empresa Reguladora de Serviços de Transporte. Viana, 2012.

A primeira instância acontece após a lavratura do AI, é emitida a Notificação de Autuação que é encaminhada à parte infratora. Essa por sua vez, apresenta sua Defesa que é dirigida a 1ª Instância, às COAUT'S. As Defesas são encaminhadas para as Coordenações de onde originaram as Autuações que são analisadas e em caso de deferimento o AI é cancelado e o processo é arquivado.

Quando indeferido, a empresa recebe uma Notificação de Multa e caso interponha recurso este é encaminhado a 2ª Instância, o Núcleo de Análise de Recursos. Diferentemente das COAUT'S, o Núcleo de Análises concentra os Recursos de todo país. Quando deferidos,

seguem o mesmo procedimento da 1ª Instância, e quando indeferidos, são encaminhados a outro Setor, que envia para a parte interessada a Notificação de Final de Multa encerrando, portanto, a 2ª instância.

O fluxograma 7 detalha o procedimento da digitalização que ocorre em três processos.



Powered by
bizagi
Modeler

Figura 7 - Fluxograma de Apoio - Digitalização.

Fonte: Sistema de Gestão da Qualidade Aplicado à Empresa Reguladora de Serviços de Transporte. Viana, 2012.

Primeiramente a digitalização recebe o processo do arquivo e o desmonta para a higienização (retirada de grampos, clips e impressão de aviso de recebimento – AR) e por seguinte o mesmo digitaliza os processos físicos pra o DOCFLOW, que no fluxograma se encontra com o nome de Laserfiche. Por fim, a digitalização devolve os processos para o arquivo.

O software utilizado pra montar o fluxograma com a tentativa de definir os níveis e setores das funções foi o Software gratuito Bizagi. Esse mapeamento foi realizado em 2012 com o apoio do Gerente Geral da GEAUT e seus auxiliares, e até hoje se encontra vigente.

5.2 DESCRIÇÃO DAS FASES LICITATÓRIAS

Este subitem é proposto para a descrição das fases licitatórias, conforme define os objetivos específicos da pesquisa, que estão descritos na introdução. Após o levantamento documental e bibliográfico sobre o assunto, entende-se que na ANTT são realizadas as duas fases do processo licitatório, porém, na fase inicial encontrou-se uma defasagem na escolha do objeto a ser contratado e no delinear do orçamento, isso se dá por se tratar de um processo complexo que requeem vasto entendimento de cada uma dessas fases.

Com (BRASIL, 1993), junto com a LRF – Lei complementar 101, de 04 de Maio de 2000 – que “estabelece normas e finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”, realizou-se um quadro que caracteriza as fases licitatórias e seus parâmetros perante as Leis. Contudo, o intuito da pesquisa é identificar as fases dos processos licitatórios na GEAUT, vinculada à ANTT, por meio de análise administrativa, para, no futuro, sanar as dificuldades de tomada de decisão.

A primeira fase da licitação, que é desenvolvida antes da publicação do edital, supracitado no art. 38, da Lei 8.666/93, verificam-se procedimentos prévios à contratação. Nesta fase, os primeiros atos são iniciados, no caso: identificação de necessidade do objeto, elaboração do projeto básico (ou termo de referência), estimativa da contratação, estabelecimento de todas as condições do ato convocatório. O quadro abaixo faz uma tentativa de explicar cada processo da fase inicial, como explica Motta (2002).

Processo	Definição	Lei 8.666/93
Procedimento básico – concorrência	Define como a licitação será realizada e qual a expectativa da empresa a respeito.	Art. 43, § 4º: "O disposto neste artigo aplica-se à concorrência e, no que couber, ao concurso, ao leilão, à tomada de preços e ao convite. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)".
Fase interna	<i>Relativo à empresa sem ajuda de terceiros.</i>	
Projeto básico	É o desenvolvimento da solução escolhida, a solução técnica, a identificação do tipo de serviço, as condições organizacionais, os subsídios, e o orçamento do custo global.	Art. 6º, e, IX: "Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução".
Orçamento detalhado	Detalhado em planilhas e precisa conter custo unitário e custo total do serviço	Art. 7º, § 2º, II: "Existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários".
Recursos Orçamentários para o pagamento das obrigações	"Comprovante" de que a empresa consegue pagar o serviço solicitado	Art. 7º, § 2º, III: "Houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma".

Fixação de preço máximo e redação precisa do conceito da proposta	É o relatório de preço e do conceito da proposta. Compila as informações anteriores.	Art. 40, x; 48, §§ 1º e 2º: “O critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)”.
Previsão nas metas do plano plurianual	O plano plurianual é um plano de médio prazo que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidas pelo Governo ao longo de quadro anos.	Art. 7º, § 2º, IV: “O produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso”.
Vedações	<i>O fase interna pode ser vedada pelas seguintes inconformidades:</i>	<i>Incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos; Incluir materiais/serviços sem previsão de quantidade; Incluir bens/serviços sem similar; Incluir marca ou características exclusivas.</i>

Quadro 5 – Descrição da fase interna

Fonte: Lei 8.666/93 (elaborado pelo autor)

O Manual do TCU de 2012 e o Filho (2012) explicam como acontece a fase interna, na GEAUT a fase interna acontece sempre antes da abertura do edital. Em termos práticos pode-se identificar que essa fase além de ser realizada unicamente pela contratante, também esclarece todos os parâmetros para contratação e o objeto de contratação, sendo obras, serviços ou compras.

Definem-se na fase interna as necessidades da contratante e como será conduzido o processo por meio do qual será escolhido a contratada, ou licitante. Não há possibilidades de a segunda fase obter sucesso se não for exercido levantamento detalhado do objeto a ser contratado, no caso, objeto esse definido na fase interna, junto com os associados à administração. Levantamento que deve ser estruturado, como cita a Brasil (1993), em projeto

básico e executivo, caracterizado de forma qualitativa e quantitativa. Com isso, a contratante pode corrigir falhas sem precisar anular os atos já praticados, diferentemente, se houver falhas ou irregularidade e se essa irregularidade não puder ser sanada, levará a anulação do procedimento licitatório.

Após o levantamento, as correções e a aprovação da fase inicial e o trâmite da abertura do edital, o procedimento passa para outra fase, que é conhecida e utilizada pelo TCU como: fase externa. Essa fase é mais conhecida, pois é de cunho público, ou no caso, conhecimento das interessadas. Essas empresas são especializadas no serviço de terceirização e com isso entendem bem o processo licitatório, por isso, a GEAUT encontra um facilitador na gestão da segunda fase das licitações. O quadro 6 demonstra as características da segunda fase, com comparativo perante as leis.

Processo	Definição	Lei nº 8.666/93
Publicação dos avisos dos editais	São os avisos sobre a publicação do edital e dos atos pertinentes à licitação e ao contrato.	Art. 21: "Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo".
Habilitação	Se refere a documentação necessária para a habilitação da fase interna, garantindo que a empresa tem condições de realizar a licitação.	Art. 27 a 31: "Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a: I - habilitação jurídica; II - qualificação técnica; III - qualificação econômico-financeira; IV – regularidade fiscal e trabalhista; V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal”.

<p>Impugnação</p>	<p>Trata-se da contradição em caso de tempestividade do licitante aos incisos 1 à 4.</p>	<p>Art. 41: "A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.</p> <p>§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.</p> <p>§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.</p> <p>§ 3º A impugnação feita tempestivamente pelo licitante não o impedirá de participar do processo licitatório até o trânsito em julgado da decisão a ela pertinente.</p> <p>§ 4º A inabilitação do licitante importa preclusão do seu direito de participar das fases subsequentes."</p>
--------------------------	--	---

<p>Rito obrigatório da comissão</p>	<p>Segue os ritos do qual a lei obriga, evitando desacordo com qualquer uma das partes.</p>	<p>Art. 43: "A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:</p> <p>I - abertura dos envelopes contendo a documentação relativa à habilitação dos concorrentes, e sua apreciação;</p> <p>II - devolução dos envelopes fechados aos concorrentes inabilitados, contendo as respectivas propostas, desde que não tenha havido recurso ou após sua denegação;</p> <p>III - abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes habilitados, desde que transcorrido o prazo sem interposição de recurso, ou tenha havido desistência expressa, ou após o julgamento dos recursos interpostos;</p> <p>IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;</p> <p>V - julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital;</p> <p>VI - deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação”.</p>
--	---	--

Julgamento da Obrigação	No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios definidos no edital.	Art. 45: "O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle".
Autocontrole	A contratante tem autoridade para anular a licitação, porém, conforme o art. 49.	Art. 49: "A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado".
Adjudicação e homologação	Refere-se a deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação.	Art. 38, VII: "Atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação".
Recursos adm.	Refere-se a toda tarefa da contratante em exercer a contratação.	Todo o Art. 109.

Quadro 6 – Descrição da fase externa

Fonte: Lei 8.666/93 (elaborado pelo autor)

Qualquer empresa que esteja interessada e que comprove possuir os requisitos básicos para a qualificação e que seja compatível à atividade proposta no objeto da licitação pode participar, como exemplifica Motta (2002).

Apesar de qualquer empresa, com as características descritas, poder participar da licitação, a partir da pesquisa feita em novembro de 2013, as empresas terceirização em Brasília, tais como: Delta, PH Service (atual contratada), Liber, Adminas, Conservus, Planalto, Fiança, se destacam.

5.3 FLUXOGRAMAS DAS FASES LICITATÓRIAS

Para alcançar os objetivos específicos e auxiliar no processo licitatório da empresa foram elaborados dois fluxogramas conforme os passos dados pela Lei 8.666 de 1993. O fluxograma 8 ilustra a fase interna.

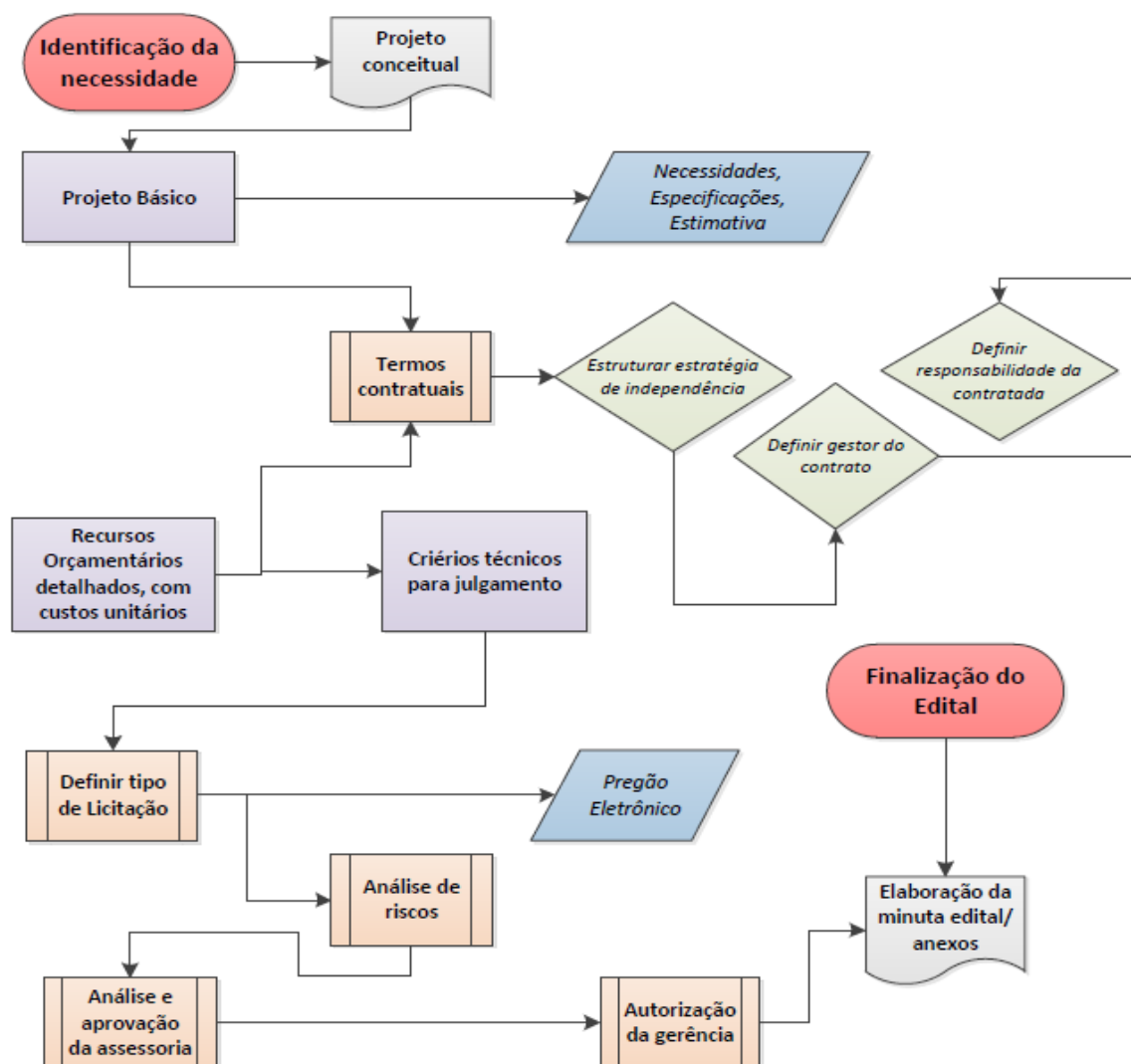


Figura 8 – Fluxograma (fase interna)

Fonte: Lei nº 8.666/93 (elaborado pelo autor)

O TCU (2012) em seus estudos desenvolve a fase interna conforme o fluxograma e a descreve em seus manuais, dos quais são utilizados na maioria dos procedimentos adotados pela GEAUT. O fluxograma também está de acordo com Brasil (1993), conforme representa o Quadro 3.

O fluxograma 9 ilustra os passos da fase externa, conforme descreve o referencial teórico.

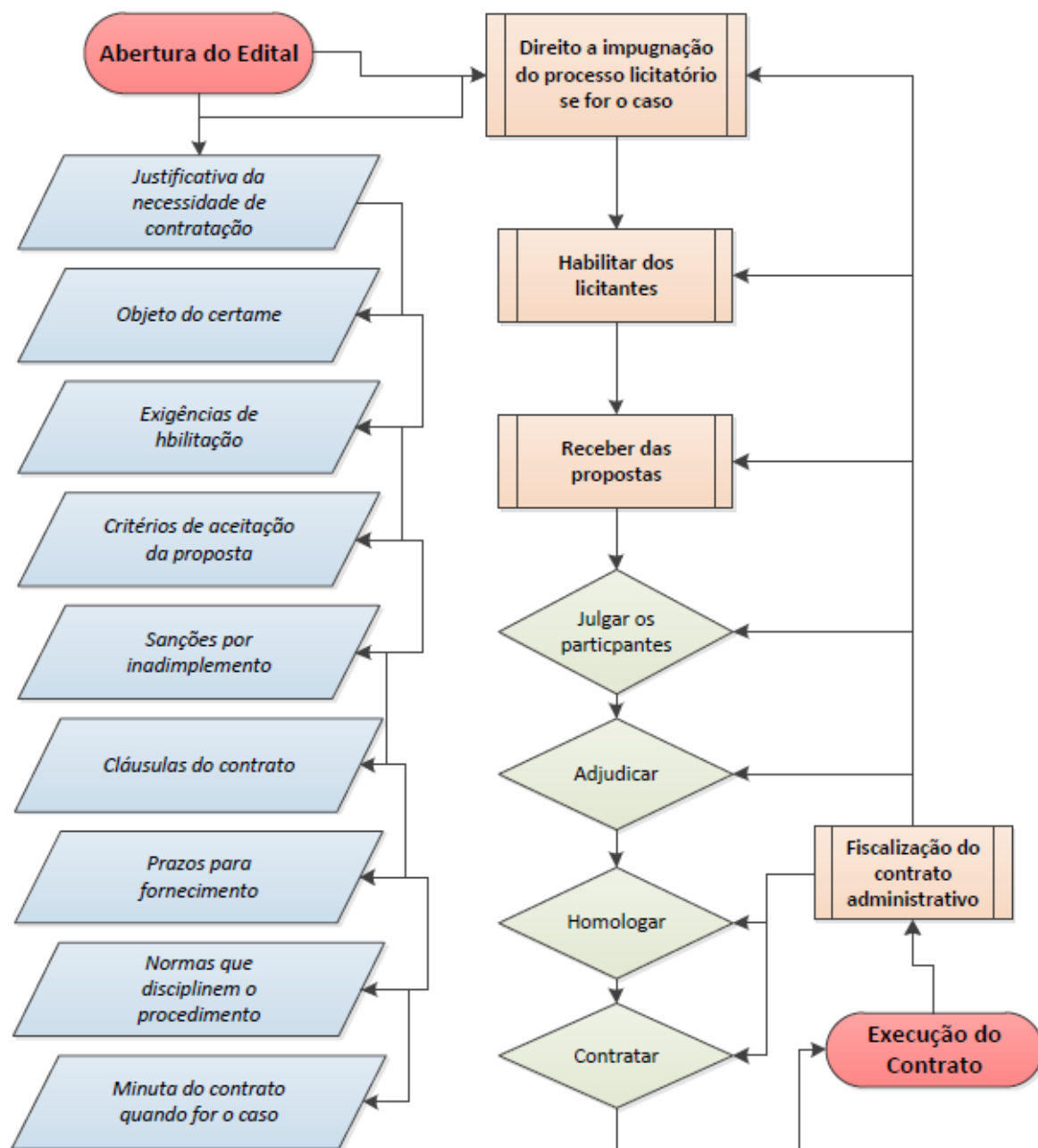


Figura 9 – Fluxograma (fase externa)

Fonte: Lei nº 8.666/93 (elaborado pelo autor)

Conforme a lei supracitada e os manuais do TCU (2012) foi realizado o fluxograma da fase interna. Esse, por conseguinte, a GEAUT não encontra dificuldade de cumprir, entretanto com a defasagem da fase interna a fase externa é comprometida como já foi descrito na descrição das licitações e reconhecido por Motta (2012).

5.4 FALHAS NAS FASES DO PROCESSO LICITATÓRIO NA GEAUT

Ao final da análise, percebeu-se que os caminhos propostos pela a Lei nº 8.666/93 não estavam sendo aderidos pela agência e o seu principal ponto de defasagem é na fase interna, principalmente no projeto básico e na fixação de preços, pois, pelo histórico estudado notou-se ao final do contrato a falta de recursos da agência para com a PH Service, que precisou, para cumprir com a obrigação fazer um reajuste orçamentário, do qual é proposto pela lei. Por isso, com o esclarecimento dos processos de licitação se espera eliminar esses riscos para a GEAUT, do qual é a proposta da análise administrativa de Cury (2012).

Espera-se que com a descrição das fases e a elaboração dos fluxogramas a Agência consiga perceber quais as falhas e consiga sanar os erros encontrados pela pesquisa.

Por fim, sugere-se a Agência:

- a) O treinamento do fiscal do contrato (Gestor da Licitação);
- b) A adesão de cursos contínuos de capacitação com essa temática, de três em três meses;
- c) E a contratação de auxiliares para gestão desse contrato, ou abertura de licitação para profissionais capacitados.

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo geral identificar as fases dos processos licitatórios na GEAUT, por meio de análise administrativa, isso se deu por conta da percepção do pesquisador em encontrar na GEAUT, dificuldades para o processo licitatório e perceber com o passar do tempo que a mesma ficava vulnerável quando se tratava de serviços de terceirização. Com isso, propõe-se objetivos específicos: descrever as fases do processo licitatório de terceirização; elaborar fluxograma para cada fase licitatória e; evidenciar as falhas nas fases do processo licitatório na GEAUT.

Após a realização do estudo realizado, percebeu-se que a GEAUT não conseguia realizar a fase interna com eficácia porque não teve a estrutura do processo licitatório bem definido, sendo enfatizada pela falta de conhecimento do gestor do contrato, no caso a autoridade responsável por todos os trâmites do processo.

A análise administrativa foi importante, pois percebeu-se como cada decisão, ou cada variável influenciava para o alcance do objetivo final do processo licitatório, sendo comprometido pela falta de treinamento específico.

Uma das limitações encontradas no estudo foi a falta de informações coincidentes sobre os contratos da agência, como o processo licitatório teve vários gestores nos últimos quatro anos, a GEAUT não conseguiu entender como acontecia cada processo das fases licitatórias.

Espera-se que depois do esclarecimento do processo licitatório, a GEAUT possa estruturar seu próximo edital com a consistência das informações elucidadas na pesquisa, edital esse que será aberto entre janeiro-fevereiro de 2014 e que contará com a participação do pesquisador. E que também possa utilizar o fluxograma como instrumento de orientação - o “passo-a-passo” licitatório.

7 REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Gestão para resultados.**

Única edição, Brasília – DF, 2012.

ANTT – **Agência Nacional de Transportes Terrestres.** <<http://www.antt.gov.br>> Acessado em: 01 de outubro de 2013.

BONATTO, Â. P. **Análise Administrativa: Licitação na modalidade de pregão eletrônico na Fundação Cultural Palmares.** Universidade de Brasília – FUP, Planaltina/DF, 2013.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** 25ªEd. São Paulo: Saraiva, 2000.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993,** que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.233, de 05 de Junho de 2001,** que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências.

CHIAVENATO, I. **Teoria Geral da Administração. Abordagens prescritivas e normativas da administração.** 5ª ed. São Paulo: Makron Books, 1997.

COOPER, D; SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em administração.** Grupo A, 2003.

CURY, A. **Organização e métodos: uma visão holística.** 7ª Ed. São Paulo, Atlas, 2000.

VASCONCELLOS, M. J. E.de **Pensamento sistêmico: o novo paradigma da ciência.** Papirus Editora, 2003.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise do Conteúdo. Série Pesquisa.** 2º Ed. V. 6. Brasília: Liber Livro Editora, 2007.

FURTADO, L. R. **Curso de licitações e contratos administrativos.** Belo Horizonte: Fórum, 2007.

Gerência de Auditoria de Contratos - **Manual de Contratos de Prestação de Serviços Terceirizados.** 2ª edição, 2009, p.12.

GODOY, A. S. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n.3, p. 20-29. Mai/Jun, 1995.

GONÇALVES JÚNIOR, L. C. **Direito Administrativo: contrato administrativo**. Centro Universitário Salesiano de Direito de São Paulo – U.E. Lorena, 2011.

JUNIOR, M. J. **Comentários À Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15ª Ed. 2012.

MARCONI, M. de A. e LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 4ª ed., ver. E ampliada, São Paulo, Atlas, 2006.

MEDUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEIRELES, L. M. S. **A terceirização e a administração pública**. São Paulo.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. Editora RT, São Paulo: 22.ª ed. 1997.

MEIRELLES, H. L. **Licitação e contrato administrativo**. São Paulo: RT, 1990, p. 109-110.

MUKAI, T. **Estatutos jurídicos de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 54.

O'CONNOR, J. e MCDERMOTT, I. **Introducción al pensamiento sistémico**. EDICIONES URANO, Barcelona, 1998.

OLIVEIRA, C. A. **Abordagem Sistêmica da Administração**.

<<http://www.professorcezar.adm.br/>>, 2013.

OLIVEIRA, D. de P. R. de. **Sistema, Organização e Métodos: Uma abordagem gerencial**, 20ª edição, São Paulo; Editora Atlas S/A, 2011.

OLIVEIRA, D. de P. R. de. **Organização, sistemas e métodos: uma abordagem gerencial**. São Paulo: Atlas, 2009.

VERGARA C. S. **Começando a definir a Metodologia. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 2010. São Paulo: Editora Atlas S.A.

VIANA, K. M. **O Estado e a administração Pública**. Web Artigos, 2013.

